



Open Access Repository  
[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Die Geburtsstunde des Grünen Punktes: die Verpackungsverordnung von 1991 und die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland

Seifert, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seifert, D. (2011). Die Geburtsstunde des Grünen Punktes: die Verpackungsverordnung von 1991 und die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(1), 87-106. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61114-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

*Daniel Seifert*

## Die Geburtsstunde des Grünen Punktes

### Die Verpackungsverordnung von 1991 und die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland

#### **Zusammenfassung**

Vorliegende Fallstudie untersucht die Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Deutschland im Rahmen der Verpackungsverordnung von 1991. Dabei steht das Wechselspiel zwischen den korporatistischen Verhandlungen der Bundesregierung mit Interessenverbänden einerseits sowie, andererseits, den Aushandlungsprozessen zwischen Bundes- und Landesregierungen im Bundesrat im Zentrum der Betrachtung. Die Analyse zeigt, dass eine parteipolitische Inkongruenz zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit keinesfalls zwangsläufig zu einer Politikblockade entsprechend der Wettbewerbslogik zwischen den Parteien führen muss. Vielmehr hat sich erst durch diese politische Konstellation die Möglichkeit eröffnet, eine von ökonomischen Interessen geprägte, in korporatistischen Strukturen ausgehandelte Politik im Konsens zugunsten des Umweltschutzes zu korrigieren.

*Schlagworte:* Korporatismus, Vetopunkte, Bundesrat, Abfallpolitik, Verpackungsverordnung

#### **Abstract**

*Creating the 'Green Dot'*

*The Packaging Ordinance 1991 and the initiation of the Dual Waste Management System in Germany*

By analysing the political process leading to the Packaging Ordinance of 1991, this case study investigates the establishment of Germany's Dual Waste Management System. The focus is on corporatist bargaining processes between the federal government and interest groups on the one hand, and negotiations between the former and Länder-governments within the German Bundesrat on the other. It shows that incongruence of party majorities in both chambers of parliament does not necessarily lead to political deadlock, as partisan politics would suggest. Rather, in the specific case at hand, it was this particular political constellation that allowed political actors to modify policy solutions resulting from corporatist bargains. Whereas the latter had an industry bias, the Bundesrat negotiations provided the opportunity to correct them in favour of the environment.

*Key words:* Corporatism, Veto Points, Bundesrat, Waste Policy, Packaging Ordinance

## 1. Einführung

2010 jährte sie sich zum 20. Mal die Geburtsstunde des Grünen Punktes in Deutschland, der im Januar 1990 offiziell im Rahmen des Dualen Abfallwirtschaftssystems eingeführt wurde. Die Pflicht der Privatwirtschaft zur haushaltsnahen Wertstoffsammlung war Bestandteil der 1991 vom Bundesrat beschlossenen Verpackungsverordnung (VerpackV) – der im Rückblick „bedeutendsten Verordnung auf dem Abfallsektor“ (Thywissen 1995, S. 124). Im vorliegenden Beitrag wird der politische Prozess, der zur Verabschiedung der VerpackV geführt hat, analysiert.

Im Mittelpunkt steht dabei die Untersuchung der Wechselwirkung zwischen dem geltenden institutionellen Kontext und den darin handelnden individuellen und kollektiven

Akteuren. Dabei geht es zentral um die Rolle des Bundesrates in der legislativen Entscheidungskette. Häufig wird die Rolle des Bundesrates in der deutschen Umweltgesetzgebung hinsichtlich seines Blockadepotenzials von umweltpolitischen Initiativen beleuchtet (so z.B. *Haverland* 2000). Für den hier untersuchten Fall wird jedoch gezeigt, dass der Bundesrat nicht einfach der politischen Blockade diene. Vielmehr bot er Akteuren, die sich für einen stärkeren Schutz der Umwelt im Rahmen der Erarbeitung der VerpackV eingesetzt hatten, einen zentralen strategischen Ansatzpunkt zur Durchsetzung ihrer Ziele.

Mit der ersten Beteiligung der Grünen an einer Landesregierung durch die Koalition mit der SPD in Hessen 1985 und dem damit verbundenen Einzug der Grünen in den Bundesrat, wurde die Regierung Kohl gezwungen, ob des Müllproblems der deutschen „Wegwerfgesellschaft“ aktiv zu werden; eine Problematik, die seit den späten 1970er Jahren zunehmend in den Blick der Öffentlichkeit geraten war. Nach der Wiedervereinigung nahmen sowohl die Größe und Interessensheterogenität im Bundesrat als auch der Parteienwettbewerb entscheidend zu. Innerhalb eines einzigen Jahres (1990) stieg die Zahl der Mitglieder von 41 auf 69 und die Stimmen der Länder mit einer Regierungsbeteiligung der Grünen stiegen von fünf auf 13. Gleichzeitig verlor die Regierungskoalition aus CDU, CSU und FDP auf Bundesebene ihre absolute Mehrheit in der zweiten Kammer. Diese neue politische Konstellation, namentlich die Öffnung des Vetopunktes „Bundesrat“, führte jedoch keineswegs zu dauerhaften Blockaden der Regierung durch die Opposition bei der Ausarbeitung der VerpackV. Vielmehr spielte sie dem damaligen Umweltminister Klaus Töpfer in die Hände, der nun mit dem Verweis auf mögliche Blockaden im Bundesrat den Druck in korporatistischen Verhandlungsgremien erhöhen konnte, die Verordnung möglichst umweltfreundlich auszugestalten.

Wie die vorliegende Studie zeigt, war die Politik des Bundesrates keineswegs dominiert durch die Wettbewerbslogik zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, die eine Blockade der Regierungsvorschläge im Bundesrat impliziert hätte. Vielmehr zeichnete sie sich durch komplexe Kompromissfindungsprozesse aus, in denen ökonomische und ökologische Interessen der Länder die Verhandlungspositionen der Regierungsvertreter im Bundesrat prägten. Dies führt zur Aufstellung der These, dass die Verpackungsverordnung von 1991 ein Beispiel erfolgreicher „Politik des mittleren Weges“ darstellt (*Schmidt* 1987). Es war der Druck, der durch die Bundesregierung, den Bundesrat und insbesondere durch die im Rahmen der VerpackV eingeführten Automatismen ausgeübt wurde, der die Ausarbeitung des Dualen Systems im Rahmen korporatistischer Verhandlungsstrukturen ermöglichte. Der Verlust der Regierungsmehrheit im Bundesrat führte zu einer Verschärfung der Umweltstandards in diesem System, das – auch wenn es nicht vollkommen den Vorstellungen deutscher Umweltaktivisten gerecht wurde – schließlich zu einem Vorbild für andere Staaten in der Europäischen Union und anderen Teilen der Welt wurde.

Um diese Entwicklung nachzuvollziehen, wird im Folgenden zunächst dargestellt, wie das Müllproblem in Deutschland Ende der 1980er Jahre politisch entscheidungsbedürftig wurde und welche politischen Konflikte daraus resultierten. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) von 1986. Dabei wird deutlich, dass die am Ende dieses Prozesses von der Bundesregierung erlassene VerpackV Ergebnis einer veränderten staatlichen Abfallpolitik war (Kapitel 2). Im Anschluss daran gilt es die für die Verabschiedung der VerpackV geltenden institutionellen Spielregeln offenzulegen (Kapitel 3), um die Klärung der Kontextbedingungen für die Analyse des politischen Prozesses vom ersten Entwurf der VerpackV bis zur ihrer endgültigen

Verabschiedung im Bundesrat (Kapitel 4) abzuschließen. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung vor dem Hintergrund der aufgeworfenen Fragestellung (Kapitel 5).

## 2. Abfall als politisch entscheidungsbedürftiges Problem in Deutschland

Wie andere westliche Industrieländer entwickelte sich auch Deutschland in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einer regelrechten „Wegwerfgesellschaft“. Viele Konsumenten pflegten einen verschwenderischen Produktumgang, so dass Ende der 80er Jahre in der (alten) Bundesrepublik rund 32 Millionen Tonnen Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle<sup>1</sup> anfielen (*Haas* 1991, S. 1). Industrie und Handel passten sich diesem Nachfrageverhalten an und erzeugten immer verpackungsintensivere, wenig ressourcenschonende Einweggüter. So entwickelten sich die Verpackungsabfälle zur mit Abstand wichtigsten Abfallart. Ihr Anteil am gesamten Hausmüll und den hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen betrug 1990 nach Gewicht etwa 30 Prozent und nach Volumen ungefähr 50 Prozent (*Bundesrat* 1990b, S. 2). Die Verpackungshersteller wurden im Laufe der 80er Jahre zur sechst-stärksten Wirtschaftsbranche der BRD, sie beschäftigten 1991 rund 500.000 Menschen und verzeichneten einen Jahresumsatz von mehr als 30 Milliarden D-Mark (*Vorholz* 1991). Der Produktionswert der deutschen Verpackungsindustrie betrug 1989 immerhin 1,57 Prozent am Bruttosozialprodukt (Rationalitätskuratorium der Deutschen Wirtschaft (RKW), zitiert nach *Philipp* 1993, S. 8).

Vertreten werden die branchenspezifischen Interessen der Verpackungsproduzenten aus der Kunststoff erzeugenden und verarbeitenden Industrie durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). Darüber hinaus vertritt der BDI die Branchenanliegen der Chemischen Industrie (Verpackungsmittelhersteller), der Ernährungsindustrie (Abfüller/Konsumgüterhersteller) und der Entsorgungswirtschaft (*BDI* 2009).

Letztlich gelangten die gebrauchten Verpackungen zusammen mit dem restlichen Hausmüll auf die Mülldeponien und in die Verbrennungsanlagen der entsorgungspflichtigen Kommunen, deren Standpunkte durch die Mitglieder der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertreten werden. Dazu gehören der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (*Deutscher Städtetag* 2009).

Die daraus resultierenden Kapazitätsengpässe verdeutlicht eine zahlenmäßige Bestandsaufnahme der Entsorgungssituation im Jahr 1990: Demnach „[...] werden nur etwa 30 Prozent der Siedlungsabfälle in 47 Müllverbrennungsanlagen verbrannt, drei Prozent werden in 18 Anlagen kompostiert, der Rest wird auf derzeit 332 Deponien abgelagert. In spätestens fünf Jahren [1995] werden bei unverändertem Abfall ca. 50 Prozent der Deponiekapazität erschöpft sein“ (*BMU* 1990a). Besonders prekär war der Problemdruck in den fünf neuen Bundesländern, „wo durch das veränderte Warenangebot und Verbraucherverhalten, ein Verpackungsaufkommen zu verzeichnen ist dem die bisherige Entsorgungswirtschaft nicht gewachsen ist“ (*Bundesrat* 1990b, S. 19). Vom ostdeutschen Verbraucherverhalten versprach sich insbesondere der deutsche Einzelhandel wachsende Konsumimpulse und damit ein kräftiges Umsatzplus (*Handelsblatt* 1991).

Die sozialen Kosten des drastischen Abfallmengenwachses umfassten neben logistischem und finanziellem Aufwand für die Beseitigung des Verpackungsmülls faktisch direkte und indirekte Umweltbeeinträchtigungen. Diese wurden durch ressourcenreiche Produktzyklen der Wirtschaft und mangelhafte Abfallentsorgungstechniken verursacht.

Daraus resultierten unter anderem sehr hohe Schadstoffemissionen in Luft und Wasser (*Prüfer* 1999, S. 13ff.). Bei der Erarbeitung der Verpackungsverordnung war es der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), dessen Vertreter sich explizit für eine Reduzierung der Müllberge einsetzten.

Diese Interessenkonstellation, in der sich Umweltschutzgruppen, Städte und Gemeinden mit ihrer Forderung nach einer Eindämmung der Müllproduktion den Interessen der Industrie an einer Vermeidung staatlich regulativer Eingriffe gegenüber sahen, war charakteristisch für den politischen Prozess sowohl bei der Erarbeitung des Abfallgesetzes von 1986 als auch der Verpackungsverordnung von 1991. Die Länder positionierten sich dabei entsprechend ihrer ökologischen und ökonomischen Interessen, was im Einzelfall, von den konkreten Auswirkungen vorgeschlagener Regulierungsmaßnahmen auf die in ihren Gebietskörperschaften angesiedelten Firmen abhing.

## 2.1 Das novellierte Abfallgesetz von 1986: Ein Stück wegweisende Gesetzgebung

Mit der wachsenden Bedeutung der Umweltproblematik für die Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger kam es zu einem Paradigmenwechsel (vgl. *Hall* 1993) in der deutschen Umweltpolitik. Mit den zunehmenden Wahlerfolgen der Grünen in Kommunal- und Landtagswahlen, die 1985 schließlich zur Regierungsbeteiligung in Hessen führten, wurden umweltpolitische Fragen zu einer neuen Dimension des Parteienwettbewerbs. Darauf und auf die enorme Zunahme der Abfallmengen reagierte die liberal-konservative Regierungskoalition im Bund 1986 mit einer wegweisenden Neufassung des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG) von 1972. Das novellierte AbfG (*BGBI* 1986) brachte einen Paradigmenwechsel in der Abfallpolitik mit sich: Vor der Abfallentsorgung und -beseitigung erhielten Abfallvermeidung und -verwertung fortan Priorität. Der langfristige Aufbau einer funktionierenden Abfallwirtschaft wurde damit zu einem wichtigen Schwerpunkt in der Umweltpolitik der Bundesregierung (*Deutscher Bundestag* 1987, S. 3). An die Novellierung des AbfG knüpfte die Bundesregierung drei Prinzipien: das „Verursacherprinzip“, das „Vorsorgeprinzip“ und das „Kooperationsprinzip“ (ebd., S. 12-13).

Das Verursacherprinzip verpflichtet die Abfallerzeuger zur Internalisierung der bis dahin ausschließlich von ihnen externalisierten sozialen Kosten (in Form von Abfall- und Schadstoffen) in den Produktionsprozess. Die Verpackungsproduzenten, die Konsumgüterindustrie und der Handel sollten demnach eine Mitverantwortung für die Wiederverwertung bzw. bedarfsgerechte Entsorgung ihrer Erzeugnisse übernehmen. Das Vorsorgeprinzip fordert ein, dass die Verpackungs- und Konsumgüterindustrie auf die Umweltverträglichkeit ihrer Erzeugnisse achtet und mögliche Entsorgungsprobleme antizipiert. Das Kooperationsprinzip besagt schließlich, dass Strategien zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen nur dann wirksam sein können, wenn es zu einem Interessenausgleich zwischen dem Bund auf der einen Seite und den beteiligten Kreisen auf der anderen Seite kommt (*Prüfer* 1999, S. 28).

Die Einführung der drei Prinzipien macht deutlich, dass die Bundesregierung einen gesamtgesellschaftlichen Konsens zur Lösung der Abfallproblematik erreichen wollte, „der ein Umdenken und anderes Handeln aller gesellschaftlichen Gruppen voraussetzt“ (*Deutscher Bundestag* 1987, S. 6). Der ökonomisch geprägte Diskurs über die Internalisierung negativer Externalitäten, angeregt durch die internationale Debatte zu neuen Formen staatlicher Steuerung, bot der Union die Möglichkeit, durch die Einführung solch

dezentralisierter Steuerungsmechanismen effektiv auf die neue Prominenz umweltpolitischer Problemstellungen in der deutschen Politik zu reagieren, ohne dabei den Arbeitgeberflügel oder ihren liberalen Koalitionspartner vor den Kopf zu stoßen. Außerdem war durch das starke, parteiunabhängige Interesse an einer Lösung des Müllproblems auf kommunaler Ebene eine konfrontative Zurückweisung der Umweltschutzforderungen zugunsten wirtschaftlicher Interessen keine gangbare Option für die Bundesregierung.

Für die spätere Schaffung des Dualen Abfallwirtschaftssystems und die Einführung des Grünen Punktes durch die Privatwirtschaft bildete das novellierte AbfG die entscheidende rechtliche Grundlage (*BGBI* 1986, § 14 Abs. II). Es bezog sich explizit auf die vorherrschende Mengenproblematik im Verpackungsabfallbereich und befähigte die Bundesregierung zunächst, nach Anhörung der beteiligten Akteure, allgemeine Ziele für die Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus bestimmten Erzeugnissen festzulegen. Bei diesen Zielfestlegungen handelte es sich um ein eher unverbindliches „Instrument der indirekten Verhaltensbeeinflussung“ (*Deutscher Bundestag* 1990, S. 56), das auf dem Kooperationsprinzip basierte. Im Fall einer Nichtumsetzung dieser freiwilligen Zielmaßnahmen durch Industrie und Handel wurde die Bundesregierung ermächtigt, ordnungspolitisch durch den Erlass von Rechtsverordnungen einzugreifen.

## 2.2 Wichtige politische Schritte zur Eindämmung der Abfallflut infolge des novellierten AbfG

Nach der Verabschiedung des novellierten AbfG kam es in der Folgezeit zu wichtigen politischen Schritten bei der Bekämpfung von Verpackungsmüll durch das Bundesumweltministerium (BMU). Als die getränkeabfüllende Industrie 1988 in Deutschland flächendeckend PET-Einwegflaschen einführte, reagierte das BMU noch im selben Jahr mit der Verordnung über die Rücknahme von Getränkeverpackungen aus Kunststoff (*BGBI* 1988). Diese Verordnung stellte den ersten wirksamen Schritt der Regierung gegen die anwachsenden Verpackungsabfälle dar, denn sie führte zum Aufbau eines auf PET-Flaschen basierenden Mehrwegsystems (*Hoffmann* in diesem Band). Zudem bediente sich der Staat in den folgenden zwei Jahren des erwähnten Instruments freiwilliger Vereinbarungen mit den Verpackungsherstellern und -vertreibern. Zunächst verkündete das BMU 1989 die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Verpackungen für Getränke, um eine weitere Reduzierung des stark angewachsenen Einwegverpackungsanteils zugunsten des Ausbaus von Mehrwegsystemen zu erreichen (*Philipp* 1993, S. 20). 1990 beschloss die Bundesregierung die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genussmittel sowie Konsumgüter (*BAnz* 1990). Damit war jedoch keinerlei rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den privatwirtschaftlichen Adressaten verbunden.

Nach Bekanntgabe der Zielfestlegungen übernahmen weder die Verpackungs- und Konsumgüterhersteller noch die Handelsunternehmen freiwillig stärkere abfallpolitische Verantwortung. Die Packmittelgestaltung wurde nicht zugunsten von abfallärmeren Verpackungen und von Mehrwegsystemen eingeschränkt (*Philipp* 1993, S. 28). Vor dem Hintergrund dieser nicht kooperativen Verhaltensweise der privatwirtschaftlichen Zieladressaten sah sich die Bundesregierung durch den Erlass der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (VerpackV) (*Bundesrat* 1990b) 1990 zum ordnungspolitischen Handeln gezwungen.

Das Stichwort Vermeidung hatte in der VerpackV oberste Priorität. So sollten die Produzenten auf unnötiges Verpackungsmaterial verzichten und ihre Produkte so gestalten, dass sie möglichst mehrfach befüllt, und nicht-wiederbefüllbare Verpackungen nach ihrem Gebrauch vorrangig einer stofflichen Verwertung zugeführt werden können (*Bundesrat 1990b*, § 1 VerpackV). So versuchte der Staat unternehmerisches Handeln dahingehend zu beeinflussen, „dass Herstellungsverfahren und Erzeugnisse, die mit größeren Abfallproblemen verbunden sind, von vornherein gar nicht; oder so entwickelt werden, dass die sich daraus ergebenden Umweltbelastungen [in den Unternehmensbereich] internalisiert werden können“ (*Deutscher Bundestag 1990*, S. 20).

Die zweifellos bedeutsamste Vorschrift der VerpackV bezieht sich auf Rücknahmepflichten von Verkaufsverpackungen. Gemäß dem Verursacherprinzip wurden die Vertreiber verpflichtet, „vom Endverbraucher gebrauchte Verkaufsverpackungen in oder in unmittelbarer Nähe der Verkaufsstelle zurückzunehmen“ und diese zusammen mit den Herstellern „einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuzuführen“ (*Bundesrat 1990b*, § 6 Abs. I Satz 1, Abs. II Satz 1 VerpackV). Diese Vorschrift beinhaltete jedoch zugleich eine Öffnungsklausel, wonach diese Verpflichtung „für solche Hersteller und Vertreiber [entfällt], die sich an einem System beteiligen, das im Einzugsgebiet des [...] Vertreibers eine regelmäßige Abholung gebrauchter Verkaufsverpackungen an den Haushaltungen oder in der Nähe der Haushaltungen gewährleistet“ (*Bundesrat 1990b*, § 6 Abs. III Satz 1 VerpackV).<sup>2</sup> Von staatlicher Seite wurde Industrie und Handel dementsprechend die Möglichkeit einer Befreiung von der unmittelbaren Rücknahmeverpflichtung eingeräumt – vorausgesetzt sie würden ein Duales Abfallwirtschaftssystem etablieren. Somit verknüpfte die VerpackV auf steuerungspolitisch innovative Weise „eine ordnungsrechtliche Regelung mit der expliziten Möglichkeit ihrer Suspendierung durch privatwirtschaftliche Selbstorganisation“ (*Timmermeister 1998*, S. 20).

### 3. Institutioneller Kontext – die *de jure* und *de facto* geltenden „rules of the game“

Ob der Bundesrat in der legislativen Entscheidungskette zur Blockadeinstanz gegenüber der bundesdeutschen Regierungspolitik wird, ist in Anlehnung an *Immergut* (1992a, 1992b) kontextabhängig von den *de jure* und *de facto* geltenden „rules of the game“ – das heißt formal-konstitutionellen Regelungen einerseits und den aus Wahlen resultierenden Mehrheitsverhältnissen andererseits.

Die Abfallpolitik Deutschlands ist in formal-konstitutioneller Hinsicht stark föderal geprägt – sie basiert auf einem „ausdifferenzierten Mehrebenensystem“ (*Jänicke 2003*). Während auf Bundes- und Landesebene kompetenzmäßig regulative Politikmuster dominieren, sind es auf kommunaler Ebene überwiegend durch Beiträge und Gebühren finanzierte Dienstleistungsaufgaben (*Jänicke/Mez 2003*, S. 603). Verfassungsrechtlich gehört die Abfallpolitik gemäß Art. 74 Abs. I Nr. 24 Grundgesetz (GG) zum Bereich „konkurrierender Gesetzgebung“ zwischen Bund und Ländern. Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), von 1987 bis 1994 durch Klaus Töpfer (CDU) geleitet, die entscheidende abfallpolitische Institution. Es wurde 1986 in Reaktion auf die Katastrophe in Tschernobyl neu gegründet. Bis dahin war das Bundesministerium des Inneren (BMI) federführend für die Umweltpolitik zuständig (*Jänicke/Mez 2003*, S. 597). Abfallpolitische Bundesgesetze sind im Bundesrat generell

zustimmungspflichtig. Zudem kann die Bundesregierung zur Bekämpfung der Abfallmengen auf der Grundlage des AbfG und nach Art. 80 Abs. II GG Rechtsverordnungen erlassen, die wiederum eine Zustimmung des Bundesrates mit absoluter Mehrheit (Art. 52 Abs. III GG) erfordern. Somit können die Landesregierungen über den Bundesrat entscheidenden Einfluss auf die deutsche Abfallpolitik nehmen. Weder der Bundestag noch das Bundesverfassungsgericht waren in die abfallpolitische Entscheidungskette involviert, so dass *de jure* vor allem der Abstimmung der Bundesratsmitglieder über die VerpackV eine zentrale Bedeutung zukam.

Die formal-konstitutionellen Regeln genügen jedoch nicht, um den Bundesrat als Vetopunkt zu qualifizieren. So muss der Blick auch auf die *de facto* vorherrschenden Mehrheitsverhältnisse und die daraus resultierende parteipolitischen Konfrontationen gerichtet werden. Infolge der deutschen Wiedervereinigung fanden am 2. Dezember 1990 vorzeitige Neuwahlen im Bund statt. Die seit 1982 amtierende, bürgerlich-konservative Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP wurde dabei mit 55 Prozent der Stimmen im Amt bestätigt. In den Jahren 1990 und 1991 fanden zudem richtungsweisende Landtagswahlen in den drei Bundesländern Niedersachsen, Hessen und Berlin statt. Alle drei Länder sind relativ bevölkerungsreich und verfügten zusammen über ein Fünftel (14 von damals 69) der Stimmen im Bundesrat. Sowohl in Hannover (13.05.1990) als auch in Wiesbaden (20.01.1991) verdrängten Bündnisse aus SPD und Grünen die dort amtierenden CDU/FDP-Koalitionen. Im Zuge dessen versuchten insbesondere die Grünen „ihre extreme Schwäche im Bundestag über ihre stärkere Vertretenheit im Bundesrat zu kompensieren“ (Timmermeister 1998, S. 29). In Hessen wurde Joschka Fischer grüner Umweltminister und Staatsminister für Bundesangelegenheiten, in Niedersachsen war Jürgen Trittin Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten und damit auch zuständig für die VerpackV. Somit waren die niedersächsischen und hessischen Sozialdemokraten allein aufgrund ihres grünen Koalitionspartners gezwungen, gewisse umweltpolitische Konzessionen einzugehen.

*Tabelle 1:* Anzahl der Stimmen im Bundesrat nach Regierungs-, Oppositions- und Mischländern 1985-1992\*

Regierungskoalition im Bundestag	Datum der Änderungen	Regierungs- länder	Misch- länder	Oppositions- länder
CDU/CSU, FDP	09.04.85	<b>23</b>	0	18
CDU/CSU, FDP	23.04.87	<b>27</b>	0	14
CDU/CSU, FDP	03.06.87	<b>27</b>	3	11
CDU/CSU, FDP	31.05.88	<b>23</b>	3	15
CDU/CSU, FDP	21.02.90	<b>24</b>	3	15
CDU/CSU, FDP	31.05.90	<b>24</b>	3	16
CDU/CSU, FDP	21.06.90	19	3	<b>22</b>
CDU/CSU, FDP	03.10.90	19	3	<b>26</b>
CDU/CSU, FDP	24.10.90	20	3	<b>26</b>
CDU/CSU, FDP	09.11.90	35	7	22
CDU/CSU, FDP	11.01.91	35	11	22
CDU/CSU, FDP	05.04.91	31	11	26
CDU/CSU, FDP	21.05.91	27	15	26
CDU/CSU, FDP	19.06.91	27	12	29
CDU/CSU, FDP	13.11.91	27	15	26

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach amtlichen Endergebnissen der Landeswahlleiter. Die entsprechenden Informationen sind zugänglich über: <http://www.bundeswahlleiter.de/de/links/landeswahlleiter.html>, Stand: 03.09.2009.

Fett gedruckte Stimmenanzahlen weisen auf absolute Mehrheit hin.

\* Sitzverteilungen bis 10.90 ohne Berlin



Zudem wählten die Berliner (02.12.1990) ihr Abgeordnetenhaus, woraus ein neues Regierungsbündnis aus CDU und SPD resultierte. Berlin mit seinen vier Stimmen nahm dadurch eine wichtige Rolle bei der Abstimmung über die VerpackV im Bundesrat ein, denn bei koalitionsinternen Meinungsverschiedenheiten musste sich das Land entsprechend des Koalitionsvertrages der Stimme im Bundesrat enthalten (FAZ 1991b). Dies bedeutete den Verlust der absoluten Mehrheit der unionsgeführten Länder und war damit gleichbedeutend mit einer Nein-Stimme.

Unmittelbar vor der entscheidenden Sitzung zur VerpackV am 19. April 1991 sorgten diese Wahlergebnisse somit für eine veränderte Stimmenverteilung in der Länderkammer. Für die Opposition aus SPD und Grünen eröffnete sich damit via Bundesrat die Möglichkeit, Einfluss auf die Ausgestaltung der VerpackV zu nehmen, indem sie dem Regierungslager Konzessionen abverlangen, und andernfalls mit einer kompletten Blockade drohen konnten.

## 4. Die Analyse des politischen Entscheidungsprozesses – Zwischen Korporatismus und Vetopolitik

### 4.1 Der VerpackV-Entwurf der Bundesregierung

Infolge der veränderten Zielsetzungen in der Abfallpolitik seit 1986 forderte die Bundesregierung von Industrie und Handel konsequent die Übernahme von mehr Verantwortung im Sinne des Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzips. Im Januar 1990 wurden, wie oben erwähnt, die Zielfestlegungen zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen von Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genussmittel sowie Konsumgüter bekannt gegeben.

Nur wenig später, im März 1990, appellierte der Bundesrat in einem offiziellen Beschluss an die Bundesregierung, über die relativ unverbindlichen Zielfestlegungen hinaus, ordnungspolitische Maßnahmen auf der Grundlage des AbfG zu ergreifen (Bundesrat 1991o). Gerade bei den Kunststoffverpackungen sollten fortan „Nägel mit Köpfen“ (Erwin Vetter (CDU), Umweltminister Baden-Württemberg, zitiert nach Bundesrat 1990f, S. 99(A)) gemacht werden. Die Bundesregierung begrüßte diese Initiative und kündigte an, gegebenenfalls „im Herbst 1990 Rücknahmeverpflichtungen für den Handel durch Verordnung“ einzuführen (ebd., S. 99(D)).

Aufgrund der anhaltenden Passivität von Herstellern und Vertreibern legte Bundesumweltminister Töpfer im Juni 1990 den ersten Entwurf einer VerpackV vor. Dieser beinhaltete ein umfassendes politisches Programm zur Lösung des Entsorgungsnotstands im Verpackungsmittelbereich. Nach korporatistischen Gesprächen mit betroffenen Verbänden und Institutionen (BMU 1990b) wurde der Entwurf nochmals überarbeitet und im November 1990 verfassungsgemäß vom Bundeskanzler an den Bundesrat überwiesen.

Die wichtigste formal-rechtliche Bestimmung der VerpackV sah vor, dass die Vertreter gebrauchte Verpackungen in oder in unmittelbarer Nähe ihrer Verkaufsstelle zurücknehmen und diese zusammen mit den Herstellern einer erneuten Verwendung oder einer Verwertung außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zuführen. Alternativ zu dieser unmittelbaren Rücknahme eröffnete der Staat Industrie und Handel die Möglichkeit, ein Duales Abfallwirtschaftssystem zu etablieren und die Abfälle an den Haushal-

tungen oder in deren Nähe abzuholen. Dieses existiert neben der öffentlichen Abfallsorgung und ist ausschließlich für die Sammlung, Sortierung und Wiederverwertung gebrauchter Verkaufsverpackungen zuständig. Die öffentliche Abfallentsorgung besteht weiter und entsorgt den klassischen Hausmüll sowie die von der privaten Abfallwirtschaft aussortierten bzw. nicht-verwertbaren Verpackungsabfälle.

Davon versprach sich die Bundesregierung eine spürbare Entlastung der chronisch überfüllten kommunalen Abfalldeponien und Müllverbrennungsanlagen. Um dies zu gewährleisten, wurde die Einrichtung des Dualen Abfallwirtschaftssystems an strenge qualitative Richtlinien sowie quantitative Standards der Erfassung, Sortierung und Verwertung geknüpft.<sup>3</sup> Im Falle einer nicht fristgemäßen Einhaltung dieser Quoten drohte der Privatwirtschaft automatisch das Inkrafttreten der unmittelbaren Rücknahme- und Verwertungspflichten.

## 4.2 Die Positionen der Interessengruppen zum Entwurf der VerpackV

Mit dem Entwurf der VerpackV unternahm die Bundesregierung den erstmaligen Versuch, Hersteller und Vertreiber von Verpackungen rechtlich bindend zur Verantwortungsübernahme für die Abfallproblematik zu zwingen. Dies hatte sich bereits seit der Neufassung des AbfG 1986 abgezeichnet. Infolge dessen hatten sich die betroffenen privatwirtschaftlichen Kreise organisiert. Ziel war es, wirksam als homogene ökonomische Interessenvertretung gegenüber dem Staat aufzutreten. Zu diesem Zweck wurde die Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt e.V. (AGVU) gegründet, die „die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette des Produktes Verpackung – vom Rohmaterial über sämtliche Veredelungs- und Vertriebsstufen bis zum Recycling“ vertritt (AGVU 2009).

Unmittelbar vor der Vorlage der VerpackV durch das BMU verständigten sich die beteiligten Wirtschaftskreise im März und Mai 1990 darauf, „Lösungsansätze für eine privatwirtschaftlich organisierte Wertstoffeffassung weiterzuentwickeln und ein [marktkonformes] Konzept zur Dualen Abfallwirtschaft zu konkretisieren“ (Bundesrat 1990e, S. 3). Bereits 1989 hatte die AGVU ein wissenschaftliches Gutachten zum Aufbau eines solchen Systems in Auftrag gegeben (Timmermeister 1998, S. 26). Im August 1990 präsentierte die AGVU schließlich das daraus abgeleitete Modell der Öffentlichkeit.

Für ihre Mitglieder war es absolut prioritär „die Rückführung verbrauchter Verpackungen über die Versorgungsschiene“ zu verhindern und ein System zu schaffen, das „[...] nicht zur Belastung für die Läden [...]“ wird (Bundesrat 1990a, S. 1), denn insbesondere dem Handel kommt als „Bindeglied zwischen Hersteller und Verbraucher eine Schlüsselrolle zu“ (Philipp 1993, Vorwort). Gesetzt den Fall es gälte eine unmittelbare Rücknahmepflicht für gebrauchte Verpackungen, würde gemäß der VerpackV „[...] ausschließlich der Handel, als einziger der beteiligten Marktpartner, durch die Übertragung der Einsammelfunktion in die Pflicht genommen werden“ (Bundesrat 1991a). Der Handel wollte somit nicht zum „Mülleimer der Nation“ werden (Europaverband der Selbständigen, zitiert nach *Der Spiegel* 1991c, S. 125).

Im September 1990 wurde schließlich die Duales System Deutschland GmbH (DSD GmbH)<sup>4</sup> als Trägerorganisation für das Duale Abfallwirtschaftssystem gegründet (Philipp 1993, S. 38). Die wichtigsten Aufgaben der DSD GmbH sind die Beauftragung von Entsorgungsunternehmen zur haushaltsnahen Erfassung und Sortierung von Verkaufsverpackungen und die Vergabe des so genannten Grünen Punktes als Finanzierungs-, Material-

kennzeichnungs- und Marketingsymbol. Vertragspartner des Grünen Punktes können demnach der „Hersteller des Verpackungsvormaterials, der Verpackung, des verpackten Produkts, der Importeur oder das Handelsunternehmen sein“ (*Bundesrat* 1990a, S. 11). Diese müssen zugleich als Garantiegeber für die Abnahme und Verwertung der durch die Entsorgungsunternehmen erfassten gebrauchten Verpackungen bürgen (*Thywissen* 1995, S. 136).

Die Interessen der Privatwirtschaft wurden während der Beratungsphase über die VerpackV im Bundesrat im Wesentlichen durch den BDI – teilweise im Zusammenspiel mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) – vertreten. Beide Organisationen wirkten bereits entscheidend am Aufbau der DSD GmbH mit (*Philipp* 1993, S. 37) und standen dem Dualen Abfallwirtschaftssystem dementsprechend sehr positiv gegenüber. Ihre Vertreter sprachen sich ausdrücklich gegen eine Verschärfung der VerpackV im Bundesrat aus – vor allem gegen eine weitere Anhebung materieller Anforderungen und aus ihrer Sicht unrealistische Umsetzungsfristen (*Bundesrat* 1991b, S. 4). Außerdem forderten sie eine Gleichrangigkeit der stofflichen und thermischen Verwertung der gebrauchten Verkaufsverpackungen (*Bundesrat* 1990c, S. 2). Stoffliche Verwertung bezeichnet dabei „das Gewinnen von Stoffen oder die Nutzung von Stoffen für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke“ und thermische Verwertung die „Verbrennung von Stoffen zur unmittelbaren Energierückgewinnung“ (BMU, zitiert nach *Thywissen* 1995, S. 130). Ob dem stofflichen Verwertungsverfahren der absolute Vorrang vor dem thermischen eingeräumt werden sollte, stellte eine entscheidende Frage im Verlauf des politischen Entscheidungsprozesses dar.

Grundsätzlich verfolgten die Akteure aus Industrie und Handel eine eher defensiv ausgerichtete Strategie. So würdigten sie gebetsmühlenartig ihre „Selbsthilfeeinrichtung“ (*Bundesrat* 1991b), die DSD GmbH, und beanspruchten die Bestandswahrung des von der AGVU erstellten Konzepts einer Dualen Abfallwirtschaft. Es schien, als hätten sie mit der Gewährung der Öffnungsklausel durch die Bundesregierung ihr wichtigstes Ziel bereits erreicht: die Vermeidung einer rigiden Staatsintervention in Form unmittelbarer Rücknahme- und Verwertungspflichten.

Erklärungsgründe für diese Haltung unterbreitet *Timmermeister* (1998). Demnach erörterte Bundesumweltminister Töpfer (CDU) die Idee einer Dualen Abfallwirtschaft mit dem BDI und dem DIHT, „lange bevor überhaupt ein Entwurf der VerpackV in der Öffentlichkeit diskutiert wurde“ (ebd., S. 28). Außerdem war offenkundig, dass ein ehemaliger Mitarbeiter des bis Anfang der 80er Jahre traditionell FDP-geführten BMI (bis zur Gründung des BMU 1986 zuständig für Fragen der Umweltpolitik) entscheidend daran mitwirkte, die Konzeptideen der AGVU „[...] über ein enges Netzwerk personeller Kontakte in die administrativen Policy-Maker im BMU zu übertragen [...]“ (ebd., S. 26). Daraus wiederum resultierten „[...] Beziehungen zur Spitze der FDP-Bundestagsfraktion, die seitens der AGVU zur Popularisierung ihrer konzeptionellen Ideen genutzt werden konnten [...]“ (ebd., S. 27). Dieser Erklärungsansatz erscheint im Lichte der grundsätzlich wirtschaftsliberalen Programmatik der Freien Demokraten und ihrem Politikansatz des „marktwirtschaftlichen Umweltschutzes als Alternative zur staatlichen Intervention“ (*FAZ* 1991b) durchaus plausibel.

Auch wenn die Idee der Einführung einer Öffnungsklausel in die VerpackV in informellen Diskussionen entstanden und durch das BMU ausgearbeitet worden war, boten die Verhandlungen im Bundesrat und der damit verbundene Einfluss der Landesregierungen Umweltschutzinteressen einen wichtigen Ansatzpunkt, korrigierend zugunsten der Um-

welt in den Rechtssetzungsprozess einzugreifen. Während es den Verpackungsmüllverursachern aus ökonomischen Gründen tendenziell eher darum ging „das Müllvermeiden zu vermeiden“ (Vorholz 1991), hatten vor allem der BUND und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände großes Interesse an einer politischen Lösungsstrategie zur quantitativen Reduktion der hohen Abfallmengen im Verpackungsbereich. Die Positionen beider Interessengruppen waren nahezu identisch. Beide Organisationen standen der VerpackV zwar grundsätzlich positiv, der Öffnungsklausel zur Befreiung von Industrie und Handel von der unmittelbaren Rücknahmepflicht dagegen sehr skeptisch gegenüber. Ihr Hauptkritikpunkt war, dass der Verordnungsentwurf des BMU den Verpackungsmüllverursachern keinerlei Anreize zu einer künftig stärkeren Vermeidung und sparsameren Umgangsweise mit Verpackungsmaterial biete.

Der BUND kritisierte den Grünen Punkt – das medienwirksame Symbol der DSD GmbH – als „vorgegaukeltes ökologisches Gütezeichen, das dem Verbraucher ein gutes Gewissen machen und zu weiterem bedenkenlosen Konsum von Einwegverpackungen anregen soll“ (Bundesrat 1990d). Die Umweltschützer forderten daher im Verlauf der Bundesratsberatungen die Anwendung strikterer abfallpolitischer Maßnahmen, das heißt eine deutlich rigidiere Fassung der VerpackV. So sollte dem vom BUND als ökologisch verträglicher eingestuften stofflichen Verwertungsverfahren absolute Priorität vor dem thermischen eingeräumt und außerdem eine nachhaltige Stärkung der Mehrwegverpackungssysteme garantiert werden (ebd.).

In ähnlicher Weise argumentierten die politischen Akteure der lokalen Ebene. Die föderal organisierten kommunalen Spitzenverbände traten gegenüber den politischen Entscheidungsträgern ebenfalls dafür ein, Industrie und Handel durch strengere autoritative Maßregelungen in die Verantwortung zu nehmen. Um das Ziel der substanziellen Abfallvermeidung zu erreichen, sahen sie die Einführung einer unmittelbaren Rücknahme- und Verwertungspflicht für die Adressaten als adäquate Lösung an. Darüber hinaus verlangten sie – wie der BUND – nachdrücklich, gebrauchte Verpackungen unter allen Umständen stofflich und nicht thermisch zu verwerten, sowie die Frist für die quantitativen Erfassungsquoten des Dualen System zu verschärfen (Bundesrat 1991c). Schließlich waren es Städte, Landkreise und Gemeinden, die von den stetig wachsenden Müllbergen am stärksten betroffen waren.

### 4.3 Die Beratungsphase im Bundesrat

Nachdem der Regierungsentwurf der VerpackV im November 1990 vom Bundeskanzler an den Bundesrat überwiesen worden war, begannen Anfang 1991 intensive Ausschussberatungen. Federführend war der Ausschuss für Umwelt, nachgeordnet beteiligt die Ausschüsse für Wirtschaft, Gesundheit und Recht. Es bestand ein erhöhter Abstimmungs- und Kompromissbildungsbedarf, da die Länderkammer einerseits in letzter Instanz über die VerpackV entschied und andererseits die dafür notwendige absolute Mehrheit der unionsgeführten Bundesländer nicht gesichert war.

Gemeinschaftlich erarbeiteten die Abgesandten der verschiedenen Landesregierungen mehrere inhaltliche Änderungsvorschläge für den VerpackV-Entwurf der Bundesregierung. Entgegen den Interessen der Privatwirtschaft sahen sie Verschärfungen und Erweiterungen einzelner Bestimmungen vor. Die zentrale Kontroverse im Zuge der Verhandlungen bestand darin, wie strikt das Gebot der Abfallvermeidung in die VerpackV Ein-

gang finden sollte. Während der Umweltausschuss grundsätzlich für ein möglichst hohes Umweltschutzniveau plädierte, forderte der Wirtschaftsausschuss den VerpackV-Entwurf der Bundesregierung in seiner ursprünglichen Fassung zu erhalten (FAZ 1991a). Daraus wird ersichtlich, dass analog zu den Interessengruppen auch auf politischer Ebene ein Konflikt bestand zwischen eher ökologisch ausgerichteten Ansprüchen auf der einen Seite und eher ökonomisch ausgerichteten Standpunkten auf der anderen Seite. Diese Konstellation spiegelt sich auch in den finalen Empfehlungen der Ausschüsse vom März 1991 (Bundesrat 1991d)<sup>5</sup> wider.

Demzufolge sollten gebrauchte Verpackungen auf jeden Fall stofflich verwertet werden, wogegen der Wirtschaftsausschuss in den Beratungen Widerspruch einlegte und weiter auf der Gleichrangigkeit von stofflichem und thermischem Recycling beharrte. Des Weiteren sollte die Trägerorganisation des Dualen Abfallwirtschaftssystems die gebrauchten Verpackungen nicht nur bei privaten Haushaltungen sondern bei sämtlichen Endverbrauchern<sup>6</sup> abholen. Auch diesem Beschluss verweigerte der Wirtschaftsausschuss die Zustimmung, da er dadurch die Erfüllung der quantitativen Erfassungsquoten gefährdet sah. Abgesehen vom Wirtschaftsausschuss empfahlen die Ausschüsse außerdem, bei Getränkeverpackungen eine höhere und nach Sorten differenzierte Mehrwegquote festzuschreiben.<sup>7</sup>

Einstimmig forderten alle Ausschüsse, dass die behördliche Genehmigung des Dualen Abfallwirtschaftssystems von dessen Abstimmung mit den vorhandenen Sammel- und Verwertungssystemen der Kommunen abhängig sein sollte. Dies sollte eine bestmögliche Optimierung der vorhandenen Kapazitäten zugunsten der vom Abfall hauptsächlich betroffenen lokalen Akteure gewährleisten. Ferner proklamierten die Ausschüsse einvernehmlich verschiedene Entschließungsempfehlungen an die Bundesregierung, die über den Regelungsinhalt der VerpackV hinausreichten. So sollte das BMU beispielsweise Verbote bestimmter Verpackungen durchsetzen und zur Bewertung der Umweltverträglichkeit einzelner Verpackungsarten Ökobilanzen erstellen.

Während der Ausschussberatungen machten die Sozialdemokraten deutlich, dass „die Mehrheit der SPD-geführten Länder einschließlich Berlins in der Länderkammer 'nur einer echten Abfall-Vermeidungsverordnung' zustimmen“ werden (Monika Griefhahn (SPD), Umweltministerin Niedersachsen, zitiert nach *Der Spiegel* 1991b, S. 17). Es bleibt dennoch festzuhalten, dass sich ökologische und ökonomische Interessen nicht eindeutig parteipolitisch zuordnen lassen. So protegierten die abschließenden Ausschussempfehlungen insgesamt stärker ökologische Positionen, was auf einen weitgehenden Konsens im federführenden Umweltausschuss zwischen unionsgeführten und SPD-geführten Bundesländern hindeutet. Dieser Befund reflektiert zum einen die Antizipation der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sowie andererseits den starken gesellschaftlichen Problemdruck und die zunehmende Bedeutung umweltpolitischer Belange im Parteienwettbewerb der Bundesrepublik.

Neben den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse stellten einzelne Landesregierungen Änderungsanträge zum Regierungsentwurf der VerpackV, um ihren Positionen Nachdruck zu verleihen. Dies waren in erster Linie die stimmungsgewichtigen Bundesländer Bayern (CSU), Baden-Württemberg (CDU), Niedersachsen (SPD/GRÜNE) und Nordrhein-Westfalen (SPD).

Insbesondere Bayern setzte sich für noch rigidere Maßnahmen zur Bekämpfung des Abfalls ein. Zum einen sollten angelehnt an das am 1. März 1991 in Kraft getretene neue bayerische Abfallgesetz<sup>8</sup> bestimmte Verpackungsarten, wie z.B. Getränkedosen, nicht im

Dualen Abfallwirtschaftssystem gesammelt, sortiert und verwertet werden (*Bundesrat* 1991e). Zum anderen forderte die bayerische Landesregierung analog zum Umweltausschuss die zügige Festschreibung einer höheren und nach Getränkearten differenzierten Mehrwegquote für Getränkeverpackungen (*Bundesrat* 1991f). Damit vertrat die Landesregierung Bayerns regionenspezifisch die Interessen zahlreicher kleiner und mittelständischer Brauereien.<sup>9</sup>

Durch diese Positionierung der traditionell stark bundespolitisch ambitionierten CSU erhöhte sich der Druck auf die Bundesregierung, an welcher die CSU selbst als Koalitionspartner beteiligt war. Unabhängig vom Abstimmungsverhalten Berlins drohte somit der Verlust der absoluten Bundesratsmehrheit im Falle einer Ablehnung der VerpackV durch Bayern. Dies verdeutlicht, dass nicht nur die oppositionellen Parteien im Bundesrat potentielle Vetoakteure sein können.

Gegen den Antrag Bayerns, eine sofortige Erhöhung und Differenzierung der Mehrwegquoten im Getränkeverpackungsbereich festzuschreiben, wendeten sich Baden-Württemberg (CDU) und Berlin (CDU/SPD) (*Bundesrat* 1991g). Beide Länder plädierten dafür die Quoten bis zum Jahr 2000 stufenweise zu erhöhen.

Niedersachsen (SPD/GRÜNE) und Nordrhein-Westfalen (SPD) vertaten während der Verhandlungen im Wesentlichen Positionen des BUND und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Insbesondere die niedersächsische Landesregierung stritt in der Länderkammer für einen absoluten Vorrang des stofflichen Recyclingverfahrens gegenüber dem thermischen (*Bundesrat* 1991h),<sup>10</sup> was auf die Regierungsbeteiligung der ökologisch ausgerichteten Grünen zurückgeführt werden kann.

Die wesentlichen Streitpunkte im Bundesrat waren somit zum einen, ob das stoffliche Recyclingverfahren gegenüber dem thermischen absolut zu priorisieren sei oder nicht. Die Befürworter – der Umweltausschuss, die Länder Niedersachsen (SPD/Grüne) und Nordrhein-Westfalen (SPD), der BUND und die Kommunen – befürchteten andernfalls, dass die privatwirtschaftlichen Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems, das Gros der Verpackungsabfälle aus Kostengründen verbrennen würde. Zum anderen wurde die in der VerpackV festgelegte Höhe der Mehrwegquote von 72 Prozent problematisiert. Die Befürworter einer höheren und nach Getränkesorten differenzierten Mehrwegquote – der Umweltausschuss, das Land Bayern (CSU), Teile der deutschen Getränkeindustrie und der BUND – wollten damit aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen die weitere Verbreitung von Einwegverpackungen eindämmen (*Vorholz* 1991).

Die Analyse der Beratungsphase im Bundesrat zeigt, dass die stimmungsgewichtigen Länder zwar Veränderungsbedarf bei einzelnen Bestimmungen der VerpackV sahen. Im Großen und Ganzen stimmten sie aber mit der politischen Initiative von Bundesumweltminister Töpfer und der Einführung des Dualen Abfallwirtschaftssystems überein. Dies wird nicht zuletzt daraus ersichtlich, dass kein Land mit größerem Nachdruck die Befreiung der Privatwirtschaft von der unmittelbaren Rücknahme- und Verwertungspflicht von Verpackungen in Frage stellte.

#### 4.4 Die entscheidende Sitzung des Bundesrates

Ursprünglich sollte der Bundesrat am 22. März 1991 über die VerpackV abstimmen. In bis dahin historisch einmaliger Weise (*FAZ* 1991c) wurde die entscheidende Sitzung jedoch kurzfristig durch einen Antrag von Baden-Württemberg auf den 19. April 1991

vertagt (*Bundesrat* 1991l, S. 78 (B)). Nur wenig später, am 21. April, fanden in Rheinland-Pfalz (vier Stimmern im Bundesrat) Landtagswahlen statt. Die zeitliche Nähe zu den Landtagswahlen spricht dafür, dass die Auswahl des Datums für die Abstimmung im Bundesrat aus wahltaktischen Gründen erfolgte, um das umweltpolitische Profil der Union kurz vor der Wahl zu stärken. Die Strategie, damit zusätzliche Wählerschichten für sich zu gewinnen, ist offensichtlich nicht aufgegangen. Ein Bündnis aus SPD und FDP löste nach der Konstituierung des neu gewählten Landtages die amtierende schwarz-gelbe Koalition in Rheinland-Pfalz ab.

Schließlich verabschiedete der Bundesrat die VerpackV am 19. April 1991 (*Bundesrat* 1991m, S. 125 (C)). Dem war eine Einigung in den wesentlichen Streitpunkten zwischen den Akteuren vorausgegangen. So wurde das stoffliche Recyclingverfahren absolut gegenüber dem thermischen priorisiert (*Bundesrat* 1991n, S. 4), womit die ökologische Interessenvertretung, eine ihrer zentralen Forderungen durchgesetzt hatten.

Eine wichtige Voraussetzung dafür war die Unterstützung durch Bundesumweltminister Klaus Töpfer (CDU), der die Möglichkeit einer Blockade der VerpackV im Bundesrat erfolgreich dazu genutzt hatte, den Regierungsentwurf zugunsten umweltpolitischer Interessen abzuwandeln. Da er sich eindeutig zum Recyclingverfahren der stofflichen Verwertung bekannte, signalisierte er in dieser Angelegenheit Kooperationsbereitschaft seitens der Bundesregierung (*Timmermeister* 1998, S. 34). Töpfer spielte generell eine wichtige Rolle in der abschließenden Abstimmung. *Timmermeister* (1998, S. 35) sieht in ihm einen „strategisch kompetente[n] Policy-Maker“, da er im Bundesrat erfolgreich für eine parteiübergreifende Zustimmung zur VerpackV warb. So beschwor er nochmals die gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die Abfallproblematik und wies eindringlich auf den innovativen Charakter der den gesamten Verpackungsbereich erfassenden Verordnung hin: „Erstmals wird in der BRD und weltweit denjenigen, die ein Produkt herstellen und es vertreiben, die Pflicht auferlegt, das gebrauchte Produkt [...] zurückzunehmen und für dessen Entsorgung die Verantwortung zu übernehmen“ (Klaus Töpfer (CDU), Bundesumweltminister, zitiert nach *Bundesrat* 1991m). Der Bundesumweltminister verstand sich selbst als „Vordenker einer qualitativ anderen [...] – nicht bloß reagierenden – [...] Umweltpolitik“, weshalb „[...] ihm die Grünen, der BUND und die SPD entsprechenden Respekt zollten [...]“ (*Butzlaff* 2009, S. 130-132).

Auch bezüglich der umstrittenen Mehrwegquote konnte durch eine partei- und länderübergreifende Initiative<sup>11</sup> eine Einigung erreicht werden. Der Kompromiss bestand darin, vorerst an der Quote von 72 Prozent festzuhalten und drei Jahre nach Inkrafttreten der VerpackV erneut über die Frage der Erhöhung und Differenzierung der Mehrweganteile zu entscheiden (*Bundesrat* 1991n, S. 21). Damit konnten sich die maßgeblich auf das Land Bayern zurückgehenden Forderungen des Umweltausschusses (*Bundesrat* 1991l, S. 117 (C)) sowie die Ansprüche des BUND, mit sofortiger Wirkung höhere und nach Getränkearten differenzierte Mehrwertquoten für Getränkeverpackungen festzulegen, letztlich nicht durchsetzen. Interessanterweise gelang es Bayern in diesem Punkt nicht, die SPD-geführten Bundesländer auf seine Seite zu ziehen, um so die restlichen unionsgeführten Länder zu überstimmen. Die Gründe hierfür sind in erster Linie länderspezifischen Besonderheiten geschuldet. So ist es für die nord- und westdeutschen Bundesländer wesentlich schwieriger, ohne Weiteres eine höhere Mehrwegquote zu erreichen, als etwa für Bayern mit seinen zahlreichen Brauereien (*Bundesrat* 1991l, S. 120 (D)).

Der Bundesrat befürwortete auch weitere Änderungs- und Entschließungsanträge zur VerpackV. Dazu gehörte die Ausdehnung der Abholpflicht gebrauchter Verkaufsverpak-

kungen durch die Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems auf sämtliche Endverbraucher (*Bundesrat* 1991n, S. 15) und die Verpflichtung der Träger des Dualen Abfallwirtschaftssystems zur Abstimmung auf „vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der entsorgungspflichtigen Körperschaften“ (*Bundesrat* 1991n, S. 16). Außerdem wurde die Bundesregierung zu weiterführenden Maßnahmen aufgefordert. Sie sollte u.a. „über die VerpackV hinaus einen Katalog von unangemessenen und ökologisch bedenklichen Verpackungen aufstellen, die verboten werden sollen“ (ebd., S. 26) sowie zur Bewertung der Umweltverträglichkeit einzelner Verpackungsarten Ökobilanzen erstellen. Die relativ strikten Auflagen bei der Einrichtung des Dualen Abfallwirtschaftssystems in Form von Fristen sowie Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten blieben dagegen unverändert.

Letztendlich muss darauf verwiesen werden, dass mit der Verabschiedung der VerpackV 1991 zum ersten Mal überhaupt in der Geschichte der Bundesrepublik die Hauptverursacher der Abfallproblematik – Verpackungshersteller und -vertreiber – zur Verantwortung gezogen wurden. Damit hatte sie unbestritten innovativen Charakter. Der Grüne Punkt – das Marken- und Finanzierungszeichen der Trägerorganisation des Dualen Abfallwirtschaftssystems – findet sich zwanzig Jahre nach seiner Einführung auf zahlreichen Verpackungen im Handel wieder und das in mittlerweile 24 weiteren europäischen Staaten (*Der Grüne Punkt* 2009).

## 5. Fazit

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stand die Analyse des politischen Entscheidungsprozesses im Bundesrat, der zur Verabschiedung der VerpackV 1991 führte. Dieser war durch eine relativ lange Verhandlungsphase zwischen Bund und Ländern geprägt, an dessen Ende ein parteiübergreifender Konsens in Bezug auf die wesentlichen Streitpunkte stand.

Basierend auf Initiativen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen einigten sich Regierungs- und Oppositions-Länder auf die absolute Priorisierung des als ökologisch verträglicher angesehenen stofflichen Recyclingverfahrens. Damit konnten der BUND und die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eine ihrer wichtigsten Forderungen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern im Bundesrat durchsetzen. Auch bei der Ausgestaltung der umstrittenen Mehrwegquote wurde eine Kompromisslösung erreicht. Explizit an dieser Stelle wurde deutlich, dass länderspezifische Interessen im Zweifel entscheidender sein können als parteitaktisches Handeln im Sinne einer Blockadepolitik.

Die wichtigste Vorschrift der VerpackV ermöglichte es dem Staat, Hersteller und Vertreiber zur unmittelbaren Rücknahme gebrauchter Verpackungen an ihren Niederlassungen zu zwingen. Diese ordnungspolitische Klausel stand jedoch eher symbolhaft für den „Schatten der Hierarchie“ (*Scharpf* 1991), wonach der Staat den freien Kräften des Marktes notfalls Schranken setzen würde. Bereits lange im Vorfeld war es den betroffenen Wirtschaftskreisen gelungen, ihre heterogenen Brancheninteressen effektiv zu bündeln und gegenüber den zentralen politischen Akteuren mit Erfolg zu vertreten. So konnte unter Federführung des BDI und mittels informeller Kontakte zur FDP und dem BMU die ausschließliche Statuierung einer unmittelbaren Rücknahmepflicht für Verpackungen verhindert und die Einrichtung eines privatwirtschaftliche organisierten Dualen Abfallwirtschaftssystems erreicht werden.



Dagegen sprachen sich der BUND und die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände aus, mit dem Argument, dass damit zwar die Sammlung, Sortierung und Verwertung des Mülls sichergestellt sei, die langfristige Verminderung der Abfallmenge und des Verpackungsmaterials indes keinesfalls. Mit dieser Forderung konnten sich beide Organisationen jedoch nicht gegenüber den politischen Entscheidungsträgern durchsetzen, denn charakteristisch für die Beratungsphase im Bundesrat war, dass trotz mangelnder Mehrheit der Regierungsländer, von Seiten der SPD kein Veto gegen diese wirtschaftsfreundliche Vorschrift eingelegt wurde. Dies kann zum einen auf den hohen Problemdruck und das Fehlen eines Alternativkonzepts zurückgeführt werden. Angesichts der gestiegenen Bedeutung umweltpolitischer Fragen im Parteienwettbewerb wäre die bloße Blockade der Verpackungsverordnung durch die Oppositionsparteien, ohne den Wählern dabei eine alternative, vermeintlich bessere Lösung des Müllproblems zu präsentieren, kaum der Logik des Parteienwettbewerbs gerecht geworden.

Zum anderen war die Kompromissfindung im Bundesrat, die weitgehend den Umweltinteressen entgegen kam, sicher auch das Verdienst von Bundesumweltminister Töpfer, der sich mit viel Engagement und Verhandlungsgeschick dafür eingesetzt hatte. Töpfer verstand es während der Verhandlungen um die VerpackV erfolgreich für einen überparteilichen Konsens in Bezug auf das Duale Abfallwirtschaftssystem zu werben. Entscheidend für seinen Erfolg war jedoch vor allem auch die Macht der Oppositionsparteien, den Verordnungsentwurf im Bundesrat zu blockieren. Nur angesichts eines möglichen Scheiterns des Regierungsentwurfes lässt sich die Kompromissbereitschaft der Regierung gegenüber den oppositionsgeführten Ländern ebenso wie gegenüber denjenigen unionsregierten Ländern erklären, die eine umweltpolitisch ambitioniertere Position zur Verpackungsverordnung vertraten.

Der hier untersuchte Fall zeigt also, dass eine parteipolitische Inkongruenz zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit keinesfalls zwangsläufig zu einer Politikblockade entsprechend der Wettbewerbslogik zwischen den Parteien führen muss. Vielmehr hat sich erst durch diese politische Konstellation die Möglichkeit eröffnet, eine von ökonomischen Interessen geprägte, in korporatistischen Strukturen ausgehandelte Politik im Konsens zugunsten des Umweltschutzes zu korrigieren. Die Verpackungsverordnung von 1991 stellt daher ein Beispiel erfolgreicher „Politik des mittleren Weges“ dar, die die Anliegen von Ökonomie und Ökologie – sicher nicht versöhnte – aber dennoch zusammenführte.

## Anmerkungen

- 1 „Hausmüllähnliche Gewerbeabfällen sind Abfälle die in Gewerbebetrieben, Geschäften, Dienstleistungsbetrieben, öffentlichen Einrichtungen und Industrieunternehmen anfallen“ (*Berliner Stadtreinigung* 2009).
- 2 Zu den Herstellern zählen die Verpackungsmittelindustrie (Vormaterialhersteller), die Verpackungsindustrie, die Konsumgüterindustrie bzw. die Abfüller. Mit Vertriebern sind der Groß- und Einzelhandel gemeint.
- 3 So musste das Duale Abfallwirtschaftssystem bis zum 1. Januar 1993 im Jahresdurchschnitt beispielsweise mindestens 30 Gewichtsprozent aller im Einzugsgebiet anfallenden Kunststoffe von den Endverbrauchern einsammeln und davon wiederum mindestens 30 Gewichtsprozent in stofflich verwertbarer Qualität aussortieren und einer anschließenden Verwertung zuführen. Neben Kunststoffen müssen Glas, Weißblech, Aluminium, Pappe, Karton, Papier und Verbunde eingesammelt, sortiert und verwertet werden. Die jeweiligen Quoten erhöhen sich jeweils ab 1. Juli 1995 (*Bundesrat* 1990b, Anhang zu § 6 Abs. III).
- 4 Die DSD GmbH bestand aus 95 Unternehmen verschiedener Wirtschaftsbranchen.

- 5 Die im Text folgenden Ausführungen über die Vorschläge der Bundesratsausschüsse sind, wenn nicht anders belegt, ebenfalls diesem Dokument entnommen.
- 6 Darunter fallen z. B. Krankenhäuser, Kasernen, Behörden und Gewerbebetriebe.
- 7 Im Entwurf der Bundesregierung war eine Mehrwegquote von mindestens 72 Prozent vorgeschrieben.
- 8 In dem AbfG wurde u. a. ein Abfallvermeidungs- und Schadstoffverringerungsgebot sowie die stoffliche Verwertung als vorrangig anzuwendendes Verwertungsverfahren festgeschrieben (*Die Welt* 1991). Kurz zuvor hatte die lokale Interessengruppe *Das bessere Müllkonzept Bayern e.V.* zusammen mit dem BUND und den Grünen im Freistaat einen Volksentscheid initiiert, um das AbfG zu ändern (*Das bessere Müllkonzept* 2009, *Mehr Demokratie e.V.* 2009). Der ökologische Gesetzentwurf der engagierten Bürger unterlag mit 43 zu 51 Prozent knapp dem Gegenentwurf der CSU-Landesregierung (*Kostede* 1991). Entscheidend daran war, dass die CSU essentielle Vorschläge der Bürgerbewegung aufgriff. „Die Abstimmung hat republikweit exemplarische Bedeutung [...], da damit in Bayern erstmals die Abfallvermeidung, [...] bisher nur durch Vorschriften geregelt [...], in den Gesetzesrang erhoben wird“ (*Der Spiegel* 1991a, S. 66). So stellte die Landesregierung „das Vermeiden und Wiederverwerten von Müll durch Sammeln, Trennen, Sortieren und Recycling geeigneter Stoffe als vorrangige Maßnahme dar“ (ebd.).
- 9 Sowohl der Bayerische Brauerbund als auch der Bundesverband des Deutschen Bier- und Getränkefachgroßhandels kritisierten die VerpackV und das Duale Abfallwirtschaftssystem als wenig mittelstandsfreundlich (*Runge* 1991, S. 103). Gerade Einweggetränkeverpackungen wie Bierdosen bedrohten die Existenz der Mitglieder dieser Interessengruppe, die sich bis heute für den Schutz des Mehrwegsystems einsetzt (*Private Brauereien Deutschland e.V.* 2009).
- 10 siehe auch: *Bundesrat* (1991i, 1991j, 1991k).
- 11 Der entsprechende Antrag wurde von Baden-Württemberg (CDU), Berlin (CDU/SPD), Brandenburg (SPD/F.P./B'90), Bremen (SPD), Mecklenburg-Vorpommern (CDU/FDP), NRW (SPD), Rheinland-Pfalz (CDU/FDP), Saarland (SPD), Sachsen (CDU), Sachsen-Anhalt (CDU/FDP), Thüringen (CDU/FDP) gestellt (*Bundesrat* 1991p).

## Literatur

- AGVU*, 2009: Aufgaben und Leistungen. Online verfügbar unter: <http://www.agvu.de/agvu.html>, Stand: 01.09.2009.
- BAnz*, 1990: Bekanntmachung der Zielfestlegung der Bundesregierung zur Vermeidung, Verringerung oder Verwertung von Abfällen aus Verkaufsverpackungen aus Kunststoff für Nahrungs- und Genußmittel sowie Konsumgüter, Bundesanzeiger 42 I, 17.01.1990.
- BDI*, 2009: Übersicht aller Mitgliedsverbände. Online verfügbar unter: <http://www.bdi.eu/Uebersicht-aller-Mitgliedsverbnde.htm>, Stand: 09.09.2009.
- Berliner Stadtreinigung*, 2009: Hausmüllähnliche Gewerbeabfälle. Online verfügbar unter: [http://www.abfallinformation.de/ais\\_maler/inhalte/abfallarten/hmg.htm](http://www.abfallinformation.de/ais_maler/inhalte/abfallarten/hmg.htm), Stand: 11.03.2009.
- BGBI*, 1986: Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz – AbfG), in: Bundesgesetzblatt 1986/44, Teil I, S. 1410-1420.
- BGBI*, 1988: Verordnung über die Rücknahme und Pfanderhebung von Getränkeverpackungen aus Kunststoffen vom 28.12.1988, in: Bundesgesetzblatt, 1988/61, Teil I, S. 2455-2456.
- BMU*, 1990a: Drastische Reduzierung von Verpackungsabfällen zur Abwendung des Entsorgungsinfarkts unerlässlich, Pressemitteilung 74/90, 17.05.1990.
- BMU*, 1990b: Verpackungsverordnung – richtiger Weg gegen die Verpackungsflut, Pressemitteilung 91/90, 10.08.1990.
- Bundesrat*, 1990a: Arbeitsgemeinschaft Verpackung+Umwelt e.V. (AGVU) 24.08.1990. Konzeption zum Aufbau des Dualen Entsorgungssystems zur Vermeidung und Verminderung von Verpackungsabfall, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990b: Drucksache 817/90, Verordnung der Bundesregierung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990c: Bundesverband der Deutschen Industrie/Deutscher Industrie- und Handelstag August 1990. Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Berlin: Archiv Bundesrat.

- Bundesrat*, 1990d: Duale Abfallwirtschaft: Ein Tanker mit der Verpackungs-Lobby am Lenker. Stellungnahme des BUND zu dem Entwurf einer Rechtsverordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, 06.08.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990e: Bundesverband der Deutschen Industrie. Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. August 1990, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1990f: Plenarprotokoll 610, Stenografischer Bericht der 610. Sitzung am 16.03.1990, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991a: Rat des Deutschen Handels. Stellungnahme zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen. 29.01.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991b: Duales System Deutschland Gesellschaft für Abfallvermeidung und Sekundärrohstoffgewinnung mbH 04.02.1991: Duales System zur Vermeidung und Verminderung von Verpackungsabfall, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991c: Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, 22.01.1991, Berlin: Archiv Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991d: Drucksache 817/1/90, Empfehlungen der Ausschüsse zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991e: Drucksache 817/2/90, Antrag des Freistaates Bayern zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991f: Drucksache 817/3/90, Antrag des Freistaates Bayern zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991g: Drucksache 817/10/90, Anträge der Länder Baden-Württemberg und Berlin zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991h: Drucksache 817/5/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991i: Drucksache 817/6/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991j: Drucksache 817/7/90, Antrag des Landes Niedersachsen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991k: Drucksache 817/9/90, Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991l: Plenarprotokoll 610, Stenografischer Bericht der 627. Sitzung am 22.03.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991m: Plenarprotokoll 628, Stenografischer Bericht der 628. Sitzung am 19.04.1991, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991n: Drucksache 236/91 (Grunddr. 817/90), Beschluss des Bundesrates zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991o: Drucksache 734/1/89, Empfehlungen der Ausschüsse zur Entschließung des Bundesrates über Maßnahmen zur Verringerung der Abfallmengen im Verpackungsbereich – Antrag des Landes Baden-Württemberg, Bonn: Bundesrat.
- Bundesrat*, 1991p: Drucksache 817/12/90: Antrag der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin u.a. zur Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, Bonn: Bundesrat.
- Butzlaff, Felix*, 2009: Klaus Töpfer – der ewige Seiteneinsteiger, in: *Lorenz, Robert/Micus, Matthias* (Hrsg.), Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-139.
- Das bessere Müllkonzept*, 2009: Landesverband Bayern. Online verfügbar unter: [http://www.das-bessere-muellkonzept.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19&Itemid=70](http://www.das-bessere-muellkonzept.de/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=70), Stand: 21.09.2009.
- Der Grüne Punkt*, 2009: Europa kommt zum Punkt. Online verfügbar unter: <http://www.gruener-punkt.de/de/unternehmensinfo/europa.html>, Stand: 31.9.2009.
- Der Spiegel*, 1991a: Revolution aus der Mülltonne. Mit Tricks und Panikmache will die CSU verhindern, dass sie bei einem Volksentscheid über Müllgesetze in Bayern von Öko-Gruppen besiegt wird, in: *Der Spiegel*, 7/1991, 11.02.1991, S. 64-67.
- Der Spiegel*, 1991b: Änderung gefordert, in: *Der Spiegel*, 8/1991, 18.02.1991, S. 16-17.

- Der Spiegel*, 1991c: Rüde Methoden. Die Bonner Pläne, die Müllflut zu stoppen, sind vorerst gescheitert; ein Kompromiss ist nicht in Sicht, in: *Der Spiegel*, 14/1991, 01.04.1991, S. 124-126.
- Deutscher Bundestag*, 1987: Drucksache 11/756, Bericht der Bundesregierung über den Vollzug des Abfallgesetzes vom 27. August 1986, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 1990: Drucksache 11/8493, Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom September 1990 „Abfallwirtschaft“, Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Städtetag*, 2009: Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Online verfügbar unter: <http://www.staedtetag.de/10/wir/spitzenverbaende/index.html>, Stand: 09.09.2009.
- Die Welt*, 1991: Ein Abendkleid von der Müllkippe, in: *Die Welt* vom 05.03.1991.
- FAZ*, 1991a: Verpackungsverordnung weiter im Ungewissen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21.03.1991.
- FAZ*, 1991b: Kein Kompromiss für die Verpackungsverordnung in Sicht. Verhandlungen zwischen Bund und Ländern noch schwieriger/Bedenken in Nachbarländern gegen Quoten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 08.04.1991.
- FAZ*, 1991c: Verpackungsverordnung scheitert im Bundesrat, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.03.1991.
- Haas, Hans-Dieter*, 1991: Tagung „Duale Abfallwirtschaft“. Eine Einführung, in: *Haas, Hans-Dieter* (Hrsg.), *Duale Abfallwirtschaft. Tagung des Arbeitskreises „Entsorgung und Recycling“* am 6./7. Dezember 1990 in München, Münster: LIT Verlag, S. 1-7.
- Hall, Peter A.*, 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain, in: *Comparative Politics*, 25, S. 275-296.
- Handelsblatt*, 1991: Der Bundesrat berät über 155 Änderungsvorschläge, in: *Handelsblatt* vom 13.03.1991.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.
- Immergut, Ellen M.*, 1992a: The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland and Sweden, in: *Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen Ann/Longstrech, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M.*, 1992b: *Health politics. Interests and Institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jänicke, Martin*, 2003: Umweltpolitik. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/wissen/07812802649396549661223750596746,0,Umweltpolitik.html>, Stand: 02.09.2009.
- Jänicke, Martin/Mez, Lutz*, 2003: Umweltpolitik, in: *Andersen, Uwe/Wichard, Woyke* (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, S. 596-608.
- Kostede, Norbert*, 1991: Niederlage mit Bravour. Der schwarze Freistaat gab ein Beispiel für rot-grüne Verfassungspolitik. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/1991/09/Niederlage-mit-Bravour>, Stand: 18.09.2009.
- Mehr Demokratie e.V.*, 2009: Volksentscheide in den Deutschen Bundesländern. Online verfügbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/volkentscheide-in-deutschland.html>, Stand: 18.09.2009.
- Philipp, Andrea* 1993: *Duales System, Rücknahmepflicht und Pfandregelung. Eine vergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Einzelhandels*, Mainz: Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der wirtschaftlichen Staatswissenschaften des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz.
- Private Brauereien Deutschland e.V.*, 2009: Aufgaben. Online verfügbar unter: <http://www.private-brauereien.de/>, Stand: 22.03.2009.
- Prüfer, Ralf Michael* 1999: *Die Verpackungsverordnung und ihre ökologischen Alternativen*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Runge, Martin*, 1991: Das Konzept „Duale Abfallwirtschaft“ aus der Sicht von Umweltverbänden und Kommunen, in: *Haas, Hans-Dieter* (Hrsg.), *Duale Abfallwirtschaft. Tagung des Arbeitskreises „Entsorgung und Recycling“* am 6./7. Dezember 1990 in München, Münster: LIT Verlag, S. 93-109.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 32, S. 621-634.

*Schmidt, Manfred G.*, 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: *Journal of Public Policy*, 7, S. 135-177.

*Thywissen, Christian* 1995: *Die Abfallwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a.M.: Peter Lang.

*Timmermeister, Markus*, 1998: Entstehung und Gestaltung eines neuen Politikfelds. Die Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den neunziger Jahren. Dissertation am Fachbereich Soziologie der Universität Bielefeld. Online verfügbar unter: <http://bieson.ub.uni-bielefeld.de/volltexte/2002/75/>, Stand: 17.03.2009.

*Vorholz, Fritz*, 1991: Warnschuß aus der Provinz, in: *Die Zeit* vom 29.03.1991.

*Anschrift des Autors:*

Daniel Seifert, Humboldt-Universität zu Berlin, Dirschauer Straße 16, 10245 Berlin

E-Mail: [d.seifert-grz@gmx.de](mailto:d.seifert-grz@gmx.de)